

Danuta Kabat-Rudnicka

**TRAKTAT O STABILNOŚCI, KOORDYNACJI
I ZARZĄDZANIU W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ
- ANALIZA KRYTYCZNA**

Wprowadzenie

Nieodłączną cechą procesów integracyjnych w Europie jest rosnąca współzależność gospodarcza państw. Tworzony jest jednolity obszar gospodarczy, w którym w ramach jednego reżimu prawnego prowadzą działalność podmioty gospodarcze. Wspólny rynek oferuje wymierne korzyści, wynikające m.in. z tzw. czterech wolności rynkowych, ale też stwarza niebezpieczeństwo szybkiego przenoszenia się negatywnych zjawisk gospodarczych. Można obserwować wyraźną akcelerację negatywnych zjawisk na rynkach finansowych ze względu na ich wysoki stopień umiędzynarodowienia, wynikający z niespotykanej wcześniej szybkości transferów kapitałowych, których globalny charakter sprawia, że skutki kryzysów finansowych mają wymiar ogólnoświatowy. Gospodarki państw Unii Europejskiej nie stanowią wyjątku i narażone są na zagrożenia powodowane przenoszeniem się zjawisk kryzysowych z innych, oddalonych rejonów świata.

W odniesieniu do zintegrowanego organizmu gospodarczego Unii Europejskiej należałoby spodziewać się skoordynowanych wspólnych działań, mających na celu przeciwdziałanie skutkom kryzysu na poziomie samej Unii. Szczególnie istotne znaczenie ma to dla państw strefy euro, które z racji posiadania wspólnej waluty nie mogą sięgać do instrumentów polityki monetarnej, co sprawia, że zakres ich działań jest bardziej ograniczony. Osobnym problemem państw strefy

euro jest deficyt budżetowy osłabiający gospodarki narodowe, a nawet mogący doprowadzić do ich bankructwa. Załamanie się gospodarki jednego kraju wywoła – zgodnie z zasadą domina – kolejne reperkusje, które przełożą się następnie na całą strefę euro i w efekcie będą godzić we wspólną walutę.

Remedium na problemy pogrążających się w kryzysie finansowym kolejnych państw unii walutowej (obok Grecji, z poważnymi problemami finansowymi borykają się w tej chwili wszystkie państwa śródziemnomorskie strefy euro) ma być działanie zapobiegające rozpadowi strefy, którego instrumentem jest przyjęty ostatnio traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, zwany też paktem fiskalnym. Specyfikę tego instrumentu w kontekście wspólnotowym wyznacza fakt, że ma się tu do czynienia z traktatem międzyrządowym, mającym funkcjonować równolegle z traktatami Unii Europejskiej. Rozwiązanie to wzbudza – ze względu na wprowadzenie elementu niespójnego z prawem wspólnotowym – wątpliwości, i jest przedmiotem krytycznej oceny.

Podstawowa wątpliwość, podnoszona przez krytyków paktu fiskalnego wiąże się z przekonaniem, że obecne postanowienia (prawa pierwotnego oraz prawa pochodnego) stwarzają wystarczające podstawy dla działań, które uprawomocnić mają pakt i że w związku z tym nie ma wystarczającego uzasadnienia dla decyzji pociągającej za sobą obchodzenie prawa unijnego poprzez niezasadne – zdaniem niektórych – zawieranie umów międzyrządowych. Niezależnie od tego wskazują, że przyjęte rozwiązanie budzi także szereg zastrzeżeń i wątpliwości pod względem zgodności z prawem unijnym. Nie można też mieć pewności co do uzdrawiającej siły paktu, a co za tym idzie nadziei, że wpłynie on na poprawę sytuacji gospodarczej państw strefy euro i ogólnej kondycji gospodarczej Unii, chociażby z uwagi na szerszy kontekst międzynarodowy kryzysu finansowego. Co więcej, pakt fiskalny może okazać się szkodliwy ze względu na możliwe skutki polityczne w postaci tworzenia się policentrycznego modelu integracji europejskiej.

Wydaje się, że obecnie najwięcej emocji wzbudzają postanowienia odnoszące się do rozwiązań instytucjonalnych. Nie ma bowiem zgody na to, by instytucje unijne były obecne i podejmowały działania w ramach paktu, będzie to bowiem skutkować przyznaniem instytucjom kompetencji, które wykraczają poza przyznane im w prawie Unii Europejskiej.

Geneza paktu fiskalnego

Unia Europejska od dawna podejmuje działania na rzecz poprawy sytuacji gospodarczej, zwłaszcza państw unii gospodarczej i walutowej, pierwotnie w ramach paktu dla konkurencyjności, mającego na celu wzmocnienie gospodarczego filara unii walutowej, poprzez m.in. zwiększenie konkurencyjności i tym samym konwergencji gospodarczej państw członkowskich¹. Pakt na rzecz konkurencyjności

¹ Pakt dla konkurencyjności dotyka tych obszarów, które nadal pozostają domeną państw członkowskich. Pakt powstał z inicjatywy Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozy'ego w trakcie spotka-

zwany jest też Paktem Europlus – z uwagi na to, że adresowany jest również do tej grupy państw spoza strefy euro, które chcą podejmować działania na rzecz wzmocnienia współpracy gospodarczej i społecznej, niemniej głównymi jego adresatami są państwa strefy euro. Pakt podpisało 17 państw strefy euro oraz 6 państw spoza strefy (Polska, Dania, Litwa, Łotwa, Rumunia i Bułgaria). Państwa – strony paktu zobowiązały się zastosować wszelkie konieczne środki dla osiągnięcia takich celów, jak: wspieranie konkurencyjności, wspieranie zatrudnienia oraz zwiększenie stabilności finansowej. Ponadto przyjęły na siebie zobowiązanie do ograniczenia wysokości długu publicznego do poziomu 60% PKB². Pakt Europlus stanowi uzupełnienie tzw. europejskiego semestru oraz europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego³ oraz tzw. sześciopaku (pakietu sześciu ustaw przyjętych w związku z kryzysem w strefie euro)⁴. Jednakże o ile mechanizm stabilizacyjny, podobnie jak i pakiet sześciu ustaw, mają umocowanie w prawie europejskim i zaangażowane są w ich realizację Komisja Europejska i Parlament Europejski, o tyle pakt Europlus jest traktatem międzyrządowym. Niemożność znalezienia umocowania w prawie Unii Europejskiej wynika z odmiennego stanowiska Wielkiej Brytanii, Szwecji, Czech oraz Węgier, które nie zaakceptowały warunków paktu. Tak więc brak jednomyślności sprawił, że nie mógł on zostać przyjęty w oparciu o art. 121 TFUE, a z kolei skutkować to będzie brakiem implementacji postanowień paktu do prawa wewnętrznego, brakiem bezpośredniego udziału parlamentów narodowych oraz brakiem możliwości skargi na orzeczenia sądów krajowych.

nia na szczycie Rady Europejskiej w lutym 2011 r.; zob.: Rada Europejska, Konkluzje, 4 lutego 2011 r.

² Rada Europejska, Konkluzje, 24–25 marca 2011 r.

³ Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (*European Stability Mechanism* – decyzja o ustanowieniu stałego mechanizmu podjęta na spotkaniu Rady Europejskiej w dniach 16–17 grudnia 2010 r.; zob.: Rada Europejska, Konkluzje, 16–17 grudnia 2010 r.), zastąpi tymczasowy europejski mechanizm stabilności składający się z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM) oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*, EFSF; zob.: Economic and Financial Affairs Council, Extraordinary Meeting, Brussels, 9/10 May 2010, Council Conclusions). Ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego pociągało za sobą konieczność zmiany traktatu, w szczególności postanowień art. 136 TFUE. Zmiana została dokonana w oparciu o postanowienia art. 48(6) TUE (uproszczona procedura zmian), przy czym sam Mechanizm został ustanowiony w umowie międzyrządowej. Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilizacyjny został podpisany 11 lipca 2011 r. przez 17 ministrów finansów państw członkowskich strefy euro, jednakże w następstwie decyzji podjętych przez szefów państw i rządów strefy euro w dniach 21 lipca i 9 grudnia 2011 r., postanowienia traktatu zostały nieznacznie zmienione. Traktat został ostatecznie podpisany 2 lutego 2012 r., a wejście w życie nastąpi po ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy euro, w lipcu 2012 r.

⁴ W skład tzw. pakietu sześciu ustaw wchodzi: *Regulation amending the legislative underpinning of the preventive part of the Stability and Growth Pact*; *Regulation amending the legislative underpinning of the corrective part of the Stability and Growth Pact*; *Regulation on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area*; *Directive on requirements for the budgetary framework of the Member States*; *Regulation on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*; *Regulation on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area*. Wszedł w życie 13 grudnia 2011 r.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*) zwany także paktem fiskalnym, który ma na celu wzmocnienie dyscypliny finansowej państw poprzez wprowadzenie automatycznych sankcji oraz ściślejszego nadzoru, wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej państw oraz poprawę zarządzania w strefie euro, został ostatecznie przyjęty przez państwa członkowskie Unii (poza Wielką Brytanią i Czechami) 2 marca 2012 r.⁵ Pakt fiskalny zmienia, wzmacnia i utrwała w formie traktatu istniejące już reguły zawarte w pakcie stabilności i wzrostu oraz środki przyjęte w ramach tzw. sześciopaku⁶.

Pakt fiskalny, obok zobowiązania państw – stron do inkorporowania jego postanowień do traktatów Unii oraz do transponowania zasad dotyczących redukcji zadłużenia do krajowych systemów prawnych, zawiera postanowienia, które umożliwiają instytucjom unijnym, tj. Komisji i Trybunałowi Sprawiedliwości podejmowanie działań wykraczających poza zakres kompetencji, nadanych im przez traktaty.

Rozwiązania prawno-instytucjonalne przyjęte w pakcie fiskalnym

Na mocy postanowień paktu fiskalnego państwa – strony zobowiązały się do podjęcia działań na rzecz wzmocnienia filaru gospodarczego unii gospodarczej i walutowej i w związku z tym zgodziły się na przyjęcie określonych reguł mających na celu zwiększenie dyscypliny budżetowej, wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej państw, a także efektywniejsze zarządzanie strefą euro⁷. W trosce o zdrowe i stabilne finanse publiczne oraz niedopuszczenie do nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, państwa zgodziły się na wdrożenie szczególnych zasad, takich jak zasada zrównoważonego budżetu oraz automatyczny mechanizm korygujący⁸.

Pakt fiskalny kładzie nacisk na cztery główne elementy mające prowadzić do osiągnięcia nakreślonych celów: 1) ustanowienie tzw. złotej reguły, tj. zasady zrównoważonego budżetu w celu utrzymania dyscypliny budżetowej; 2) kontrolowanie zrównoważonego budżetu na poziomie krajowym przez tzw. hamulce zadłużenia; 3) nadzorowanie krajowych budżetów na poziomie ponadnarodowym dzięki zastosowaniu procedury nadmiernego deficytu; oraz 4) przyjęcie nowej architektury instytucjonalnej w celu zarządzania strefą euro⁹.

⁵ Pakiet fiskalny wejdzie w życie jako umowa międzyrządowa po ratyfikacji przez co najmniej 12 państw członkowskich strefy euro i będzie otwarty dla pozostałych państw Unii. Zob. art. 14 (2) Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

⁶ L. F. M. Besselink, J.-H. Reestman, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, „European Constitutional Law Review” 2012, Vol. 8, No. 1, s. 1.

⁷ Art. 1 (1) Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

⁸ Preambuła do Traktatu o stabilności...

⁹ P. o Broin, *The Euro Crisis, the Fiscal Treaty – An Initial Analysis*, „Working Paper 5”, The Institute of International and European Affairs, Dublin 2012, s. 6.

Zasada zrównoważonego budżetu polega na tym, że dolny pułap deficytu strukturalnego nie może przekraczać 0,5% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych, przy czym jeśli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do produktu krajowego brutto w cenach rynkowych wynosi poniżej 60% i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, wówczas dolny pułap celu średniookresowego może odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu nie więcej niż 1% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych¹⁰. Z kolei wspomniany hamulec zadłużenia polega na tym, że każde państwo będące stroną paktu, zobowiązuje się do transponowania zasady zrównoważonego budżetu do krajowych systemów prawnych w drodze wiążących i trwałych przepisów (w miarę możliwości rangi konstytucyjnej).

Jeśli chodzi o procedurę nadmiernego deficytu należy zauważyć, że jego stwierdzenie (w przypadku naruszenia kryterium długu) dokonywać się będzie w oparciu o procedurę określoną w art. 126 TFUE¹¹. W tym miejscu należy przywołać postanowienie art. 7 paktu fiskalnego mówiące, że państwa – strony traktatu, których walutą jest euro, zobowiązują się popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską gdy ta uzna, że państwo członkowskie, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu, chyba że państwa będące stronami traktatu, których walutą jest euro, stwierdzą, że ich kwalifikowana większość (z wyłączeniem stanowiska zainteresowanego państwa będącego stroną traktatu) jest przeciwna decyzji. Rada może więc skutecznie blokować wprowadzenie sankcji, głosując zgodnie z zasadą tzw. odwróconej większości. Warto podkreślić, że rzeczona procedura nie ma odpowiednika w traktatach, a zatem można uznać, iż zmiana dokonująca się w tym trybie, z pominięciem procedury art. 48 TUE (zwyczajła i uproszczona procedura zmiany), narusza postanowienia traktatów unijnych, przez co może stać się przedmiotem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości w związku z naruszeniem zasady lojalnej współpracy¹².

W zakresie nowej architektury instytucjonalnej zarządzania strefą euro, pakt wyznacza nowe role dla Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii – instytucji wspólnotowych, które nie powinny być w tym przypadku angażowane, gdyż pakt fiskalny jest porozumieniem międzyrządowym, nadto uprawnienia rzeczonych instytucji wykraczają wyraźnie poza te, przewidziane w traktatach unijnych. Co więcej, pakt instytucjonalizuje nieformalne spotkania na szczycie państw strefy euro, stanowi bowiem, że szefowie państw lub rządów – stron traktatu, których walutą jest euro, spotykają się co najmniej dwa razy w roku i mianują zwykłą większością głosów przewodniczącego¹³. To z kolei sprawia, że na przewodniczącym szczytu państw strefy euro będzie spoczywał obowiązek relacjonowania Parlamentowi Europejskiemu ich przebiegu, co w dalszej konsekwencji może

¹⁰ Art. 3 (1) b, d Traktatu o stabilności...

¹¹ Art. 4 Traktatu o stabilności...

¹² P. o Broin, *op. cit.*, s. 10.

¹³ Art. 12 Traktatu o stabilności...

skutkować zwiększeniem roli Komisji Spraw Gospodarczych i Ekonomicznych Parlamentu Europejskiego¹⁴.

Omawiając postanowienia paktu wspomnieć należy również o tych, dotyczących roli parlamentów narodowych, wzmocnionej współpracy oraz inkorporowania postanowień paktu do traktatów unijnych. Pakt fiskalny przewiduje współpracę komisji budżetowych parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w ramach konferencji przedstawicieli tych komisji¹⁵. Zaleca większe wykorzystanie mechanizmu wzmocnionej współpracy, umożliwiającego grupie państw członkowskich przyjęcie przepisów, które będą miały zastosowanie tylko w odniesieniu do tej grupy (z wykorzystaniem w tym celu unijnych ram instytucjonalnych), a które mają dotyczyć kluczowych spraw dla właściwego funkcjonowania strefy euro, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie mogą być naruszone zasady rynku wewnętrznego¹⁶. Traktat fiskalny stanowi ponadto, że przed upływem pięciu lat od wejścia w życie, podjęte zostaną kroki mające na celu włączenie jego postanowień w ramy prawne Unii Europejskiej¹⁷.

Uwagi krytyczne

Traktat fiskalny znajduje się w fazie ratyfikowania przez państwa – sygnatariusze, w związku z czym na obecnym etapie trudno mówić o ewentualnych skutkach jego przyjęcia. Jednakże nie brak już pierwszych głosów krytycznych koncentrujących się na stronie formalno-prawnej traktatu, zwłaszcza w odniesieniu do roli przewidzianej dla instytucji ponadnarodowych w traktacie będącym przecież umową międzyrządową. Na pierwszym miejscu podnoszony jest zarzut niespójności, a w świetle niektórych opinii nawet sprzeczności, paktu fiskalnego z prawem unijnym, ponieważ w praktyce funkcjonować będą obok siebie różne reżimy prawne. Ponadto podkreśla się – o czym już marginalnie była mowa – że traktat fiskalny angażować będzie instytucje unijne, których udział w przypadku porozumienia międzyrządowego zawartego pomiędzy 25 państwami poza ramami traktatów unijnych nie powinien mieć miejsca. Co więcej, traktat wyznacza nowe funkcje (role) instytucjom Unii, w szczególności Komisji Europejskiej i Trybunałowi Sprawiedliwości, wykraczające poza przewidziane w traktatach unijnych, naruszając tym samym zasadę rządów prawa. Istotny jest także zarzut natury ekonomicznej, mianowicie, że traktat pozbawia państwa strefy euro w znacznej mierze możliwości kształtowania polityki gospodarczej, a nawet *last but not least*, że pakt oznaczać może początek końca suwerenności budżetowej państw strefy euro, które utracą kontrolę nad sprawami

¹⁴ P. o Broin, *op. cit.*

¹⁵ Art. 13 Traktatu o stabilności...

¹⁶ Art. 326 TFUE do art. 334 TFUE oraz art. 10 Traktatu o stabilności...

¹⁷ Art. 16 Traktatu o stabilności...

gospodarczymi i finansowymi¹⁸. Nie bez znaczenia jest także zarzut natury ideologicznej, odnoszący się do naruszenia zasad demokracji, z uwagi na to, że ratyfikacja traktatu będzie głównie dokonywać się w parlamentach narodowych, nie zaś w drodze referendum (z wyjątkiem Irlandii).

W art. 2 (1) traktat fiskalny stanowi wyraźnie, że jego postanowienia winny być stosowane i interpretowane zgodnie z literą obowiązujących traktatów (TUE oraz TFUE), w szczególności z art. 4 (3) TUE (zasada lojalnej współpracy). Z kolei w art. 2 (2) można przeczytać, że traktat ma zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii, a przecież w traktacie znajdują się postanowienia niespójne z obowiązującymi traktatami. Nic nie stoi na przeszkodzie, by państwa strefy euro zawarły traktat odnoszący się do spraw, które nie leżą w wyłącznej kompetencji Unii, niemniej nie może to odbywać się z naruszeniem prawa Unii. A zatem kompetencje instytucji odnoszące się do budżetów państw członkowskich nie powinny wykroczyć poza te, przewidziane w traktatach unijnych, *ergo* porozumienie międzyrządowe zmieniające kompetencje instytucji Unii nie jest możliwe bez zgody wszystkich państw członkowskich na zmianę postanowień traktatowych.

Traktat fiskalny będący umową międzyrządową winien być zawarty poza ramami obowiązujących traktatów (co też ma miejsce) i nie może być częścią prawa unijnego. Jednakże już na samym początku w preambule znaleźć można słowa, że jego celem jest jak najszybsze włączenie postanowień do traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Natomiast w art. 16 napisano, że przed upływem pięciu lat od wejścia w życie traktatu, podjęte zostaną niezbędne kroki mające na celu włączenie postanowień traktatu w ramy prawne Unii. Świadczy to o wyraźnej jednoznacznej intencji, aby uczynić w przyszłości postanowienia traktatu częścią prawa Unii Europejskiej¹⁹.

Art. 3 traktatu głosi, że państwa stosują zasady zawarte w uzupełnieniu zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, przy czym dalsza lektura pozwala stwierdzić, że zasada zrównoważonego budżetu wykrocza poza to, co zostało uzgodnione w ramach prawa Unii. Z kolei postanowienie art. 5 dotyczące programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego dla państw objętych procedurą nadmiernego deficytu, wyznacza nowe role dla instytucji Unii. W art. 6 napisano, że państwa przedkładają *ex ante* Radzie informacje na temat planów emisji długu publicznego, a przecież umowa międzyrządowa nie może wiązać instytucji Unii.

W przedmiotowej kwestii instytucjonalnej, w odniesieniu do nowych ról, jakie traktat wyznacza instytucjom Unii Europejskiej należy przypomnieć, że

¹⁸ *The Treaty on Stability, Co-ordination and Governance in the Economic and Monetary Union is unlawful*, „Bill Cash’s European Journal”, 5 March 2012, www.europeanfoundation.org/my_weblog/2012/03/the-treaty-on-stability-co-ordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-is-unlawful.html.

¹⁹ Należy zauważyć, że w przeszłości zawierane były traktaty poza ramami unijnymi, które następnie były włączane w ramy prawne traktatów unijnych – chodzi tutaj o traktat z Schengen oraz traktat z Prüm.

z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika jednoznacznie, iż umowa międzynarodowa nie może wpływać na przydział obowiązków określonych w traktatach²⁰. Z prawnego punktu widzenia instytucje Unii nie mogą wypełniać żadnej formalnej roli w jakimkolwiek porozumieniu funkcjonującym poza traktatami unijnymi. Instytucje zostały ustanowione na mocy traktatów, które określają ich uprawnienia i obowiązki, natomiast państwa członkowskie nie mogą godzić się na rozwiązania stojące w sprzeczności z postanowieniami traktatowymi. Państwa mogą co prawda negocjować traktat w obszarze poza kompetencjami wyłącznymi Unii, nie mogą jednak przy tej okazji naruszać prawa Unii. A zatem uprawnienia instytucji dotyczące budżetów państw członkowskich nie mogą wykraczać poza przewidzianymi w traktatach unijnych. Porozumienie międzyrządowe zmieniające postanowienia dotyczące kompetencji instytucji unijnych, nie jest więc możliwe bez zgody wszystkich państw członkowskich²¹.

Należy też zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości potwierdził zasadę nadrzędności prawa Unii nad umowami międzynarodowymi. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), umowy zawarte pomiędzy państwami członkowskimi winny zostać pominięte przez sądy krajowe, w sytuacji gdy ich postanowienia są sprzeczne z prawem wspólnotowym (obecnie unijnym). Traktat fiskalny jako umowa międzyrządowa nie jest częścią wspólnotowego (unijnego) porządku prawnego, zatem nie jest prawnie wiążący dla Trybunału Sprawiedliwości oraz pozostałych instytucji. Jeśli zaistnieje konflikt pomiędzy postanowieniami traktatowymi – jak to ma miejsce w omawianym przypadku – wówczas traktaty unijne będą miały pierwszeństwo. Trybunał Sprawiedliwości nie posiada co prawda jurysdykcji pozwalającej na dokonywanie wykładni umów międzyrządowych, lecz jest właściwy do kontrolowania, czy państwa członkowskie zawierając lub też implementując rzeczne umowy działają zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z prawa wspólnotowego (unijnego)²². Angażowane instytucji unijnych przez państwa członkowskie nie może odbywać się za cenę naruszania postanowień traktatowych. Przykładowo, art. 126 (10) TFUE wyraźnie wyklucza możliwość uruchomienia procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości przeciwko państwu, które nie stosuje się do decyzji przyjętej w ramach procedury

²⁰ Orzeczenie z 30 maja 2006 r., *Commission of the European Communities v Ireland*, case C-459/03, ECR 2006, I-4635: „An international agreement ... cannot affect the allocation of responsibilities defined in the Treaties and, consequently, the autonomy of the Community legal system”.

²¹ M. Vasconcelos, *Brussels up to Its Usual Legal Tricks*, „Bill Cash’s European Journal”, 6 January 2012, www.europeanfoundation.org/my_weblog/2012/01/margarida-vasconcelos-brussels-up-to-its-usual-legal-tricks.html. Angażowanie instytucji poza ramami prawnymi Unii umożliwia orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 1993 r. w sprawie pomocy humanitarnej dla Bangladeszu, w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że państwa członkowskie mogą wykonywać swoje kompetencje wspólnie poza Radą (zob.: orzeczenie z 30 czerwca 1993 r., *European Parliament v. Council of the European Communities and Commission of the European Communities*, joined cases C-181/91 and C-248/91, ECR 1993, I-03685). Zatem możliwe jest angażowanie instytucji Unii, o ile istnieje jednomyślna decyzja państw członkowskich.

²² M. Vasconcelos, *op. cit.*

nadmiernego deficytu. Zatem Komisja nie może inicjować postępowania przeciwko państwu, następnie zaś zwracać się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie kary na dane państwo, jeśli wcześniej nie zostały poddane stosownej zmianie odpowiednie postanowienia traktatowe²³.

Zgodnie z art. 273 TFUE Trybunał Sprawiedliwości jest sądem właściwym do rozstrzygania sporów pomiędzy państwami członkowskimi, przy czym Komisja Europejska nie może pozywać państwa członkowskiego do Trybunału w oparciu o umowę międzynarodową, bowiem jedynie państwo członkowskie może być wnioskodawcą przed Trybunałem, natomiast angażowanie Komisji (nawet w stopniu ograniczonym) pozostaje w sprzeczności z art. 273 TFEU. Jednakże w preambule traktatu fiskalnego zapisano, że wypełnienie przez państwa – strony obowiązku transpozycji zasad zrównoważonego budżetu do krajowych porządków prawnych w drodze wiążących i trwałych przepisów (w miarę możliwości rangi konstytucyjnej), winno podlegać jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 273 TFUE. Odnoszący się do powyższego zobowiązania art. 8 (1) traktatu fiskalnego przydaje dodatkowe uprawnienia Komisji, która ma być dopuszczona do udziału w procedurze, wykraczające poza przewidziane traktatami unijnymi. Angażowanie Komisji przez państwa – strony do celów, które nie wchodzą w zakres traktatów unijnych narusza prawo Unii Europejskiej.

Należy też zauważyć, że traktat fiskalny godzi w zasadę jednomyślności, tradycyjnie wymaganej dla wejścia w życie postanowień traktatowych²⁴. Co prawda traktat fiskalny nie został pomyślany jako rewizja istniejących traktatów, lecz jako odrębny traktat prawa międzynarodowego, jednakże odrębność o której tutaj mowa, jest do pewnego stopnia fikcją z uwagi na znaczną liczbę powiązań merytorycznych, takich jak: wymóg zgodności postanowień traktatu z prawem Unii Europejskiej, angażowanie instytucji unijnych, czy zapis stanowiący o włączenia postanowień traktatu fiskalnego do traktatów unijnych w okresie pięciu lat od wejścia w życie²⁵.

W stronę europejskiego rządu gospodarczego

Kwestią często podnoszoną w ostatnim czasie w Unii Europejskiej (zwłaszcza w państwach strefy euro) jest utworzenie europejskiego rządu gospodarczego jako remedium na utrzymujące się problemy gospodarcze, co pozwoliłoby na lepsze i bardziej skuteczne zarządzanie gospodarką europejską. U źródeł obecnych problemów Unii Europejskiej leży utrzymujący się kryzys finansowy w państwach

²³ *Ibidem*.

²⁴ C. Closa Montero, *Moving Away from Unanimity. Ratification of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, „RECON Online Working Paper” 2011, No. 38, December 2011, s. 1, reconproject.eu/projectweb/portalproject/PublicationsClosa.html.

²⁵ *Ibidem*.

strefy euro i pogłębiające się trudności gospodarcze państw basenu Morza Śródziemnego, na czele z Grecją. Powołanie europejskiego rządu gospodarczego pociągać będzie za sobą konieczność ustanowienia unii fiskalnej i tutaj pakt fiskalny – pomimo wszystkich mankamentów – wydaje się krokiem właściwym. Warto podkreślić, że nieformalne spotkania na szczycie szefów państw i rządów krajów strefy euro, odbywające się co najmniej dwa razy w roku pod przewodnictwem Hermana van Rompuy²⁶, postrzegane są już dziś przez niektórych za nieformalny europejski rząd gospodarczy.

Obecna sytuacja w Unii Europejskiej kształtowana jest pod wpływem ostatnich wydarzeń politycznych we Francji i Niemczech, w szczególności francuskich wyborów prezydenckich. François Hollande, kandydat socjalistów, zwyciężył pod hasłami radykalnych zmian w polityce finansowej i gospodarczej Unii, wprowadzenia euroobligacji, zwiększenia udziału Europejskiego Banku Inwestycyjnego w działaniach wspierających wzrost gospodarczy oraz wprowadzenia podatku od transakcji finansowych, a co ważniejsze – renegocjowania postanowień paktu fiskalnego. Zapowiedzi te, zrealizowane nawet częściowo, postawiłyby jednak pod znakiem zapytania nie tylko pakt fiskalny, ale i przyszłość całej strefy euro. Pakt fiskalny został już ratyfikowany przez Grecję i Portugalię, a jego przyjęcie będzie przedmiotem referendum w Irlandii. Ewentualne więc renegocjowanie postanowień paktu przychodzi całkowicie nie w porę, stąd też zamysł ten spotkał się ze stanowczym sprzeciwem Niemiec. W tej sytuacji bardziej realistyczne wydaje się uzyskanie zgody na uzupełnienie paktu fiskalnego, paktem dla wzrostu gospodarczego, co wychodzi naprzeciw intencjom wyrażonym przez François'a Hollande'a.

Brak zastosowania szybkich i zdecydowanych środków zaradczych w odpowiedzi na kryzys finansowy, silnie oddziałujący na sytuację gospodarczą i polityczną państw Unii, sprzyja powrotom do idei ściślejszej integracji państw i utworzenia federacji europejskiej. Zrealizowanie idei federacji byłoby równoznaczne z wprowadzeniem europejskiego podatku, ustanowieniem europejskiego budżetu oraz europejskiego rządu federalnego²⁷. Znaczący problematyki dowodzą, że zmiana taka nie byłaby zmianą szokową, jako że idea federacji nie kłóci się zasadniczo z koncepcją narodu i państwa, a obecny system polityczny Unii Europejskiej i tak już jest nasycony pierwiastkami federalistycznymi.

Podsumowanie

Działania Unii Europejskiej – w tym przyjęcie traktatu fiskalnego – uzasadniane są potrzebą zagwarantowania stabilności gospodarczej w strefie euro, przez realizację

²⁶ Rada Europejska, *Herman van Rompuy ponownie wybrany na przewodniczącego*, Bruksela, 1 marca 2012 r. (OR. en) EUCO 37/12, PRESSE 86.

²⁷ *Manifesto for a Solidary and Democratic Euro-federation*, 9 May 2012, www.eurofederation.eu/en.

planów unii fiskalnej między państwami strefy euro, m.in. w oparciu o zobowiązanie do dyscypliny budżetowej oraz koordynację polityki gospodarczej. Traktat fiskalny zawiera kilka elementów zasługujących na szczególną uwagę, takich jak: zobowiązanie do transponowania zasady zrównoważonego budżetu do krajowych systemów prawnych w drodze przyjęcia wiążących i trwałych przepisów (w miarę możliwości rangi konstytucyjnej), wprowadzenia na poziomie krajowym automatycznego mechanizmu korygującego, oraz zobowiązanie do popierania wszelkich wniosków lub zaleceń przedstawianych przez Komisję gdy ta uzna, że państwo należące do strefy euro narusza kryterium wysokości deficytu, chyba że pozostałe państwa strefy euro wyrażą swój sprzeciw w głosowaniu większością kwalifikowaną. Do dalszych działań podejmowanych w celu zwiększenia koordynacji polityki gospodarczej pomiędzy państwami strefy euro mają należeć: wzmocniona współpraca w sprawach kluczowych dla właściwego funkcjonowania strefy euro, identyfikacja i wymiana najlepszych praktyk pomiędzy państwami strefy euro w odniesieniu do planów zasadniczych reform polityki gospodarczej oraz regularne spotkania państw strefy euro – po to, by wzmocnić system rządzenia w obszarze wspólnej waluty.

W przedmiotowej kwestii rozwiązań instytucjonalnych należy stwierdzić, że traktat fiskalny, będący traktatem międzyrządowym, przypisuje nowe role Komisji i Trybunałowi Sprawiedliwości, instytucjom *ex definitione* niezależnym od państw członkowskich, co sprawia, że kwestia ta jest przedmiotem kontrowersji. Nadto rola przypisana w traktacie rzeczonym instytucjom wykracza zdecydowanie poza przewidzianą traktatami unijnymi. Co więcej, rozwiązania, które znalazły się w traktacie, takie jak: zasada zrównoważonego budżetu, procedura nadmiernego deficytu oraz rozwiązania instytucjonalne, są już częściowo obecne – jeśli nie w prawie pierwotnym, to w legislacji pochodnej. *Novum* zaś stanowi tzw. hamulec zadłużenia zobowiązujący państwa – strony traktatu do transponowania zasady zrównoważonego budżetu do krajowych porządków prawnych.

Abstract

The Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union – critical analysis

Interdependence, characteristic for globalization processes, which is the most visible in the economic sphere, favors the spread of all kinds of phenomena, both positive and negative, including the financial crisis. In the time of financial crises, the European Union, an integrated economic entity, requires a common response from the Member States. The remedy to the problems of the countries of the monetary union, plunging into the financial crisis, is the recently adopted Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union also referred to as the fiscal Pact. The distinctive feature of the Treaty is its intergovernmental character, which makes that it will operate in parallel to the European Union Treaties, what raises a number of questions and critical judgments. Particular attention is paid to the European Union institutions, notably the Commission and the Court of Justice that have been assigned new roles in the Treaty, extending beyond those provided for in the European Union Treaties, what can be seen as an infringement of the principle of rule of law.